

LA SARDEGNA E LE NUOVE SFIDE PER L'EUROPA

Il processo di integrazione europea si intreccia con la storia e con le prospettive di sviluppo della Sardegna, vista la sua posizione geografica e il suo ruolo politico e strategico nel Mediterraneo. Tra passato e presente, l'insularità è stata la condizione che più ha influito su tutti gli aspetti della storia della Sardegna e sul suo futuro nel contesto nazionale, europeo e internazionale. Il presente studio intende fornire uno sguardo al passato, al presente e al futuro dell'isola, analizzare quali siano le sue prospettive di crescita e rilancio all'interno del contesto Mediterraneo ed europeo, partendo dal XVIII secolo e arrivando alle opportunità di sviluppo e di cooperazione nel quadro dell'Unione europea. Altre grandi isole europee del Mediterraneo si trovano a fronteggiare le stesse sfide imposte dall'insularità, situazioni comuni che, nell'Unione europea, trovano un quadro normativo, di politiche di sviluppo e di possibili soluzioni condivise.

Contributi di Roberto IBBA, Christian ROSSI, Carlo SANNA, Alessio ZUDDAS.



CHRISTIAN ROSSI

Professore associato di Storia delle Relazioni Internazionali presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Cagliari, dove insegna Storia dell'integrazione europea e European Integration. I suoi interessi di ricerca variano dalla politica estera britannica nel mediterraneo alla storia dell'Unione Europea.



ALESSIO ZUDDAS

Dottore di ricerca di Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università di Cagliari e docente a contratto di Storia e Politica del Mediterraneo e del Medio Oriente e di Storia e Istituzioni dell'Asia presso l'Università di Sassari. I suoi temi di ricerca sono la politica estera italiana, britannica ed europea degli anni Ottanta, il soft power e la diplomazia culturale.

LA SARDEGNA E LE NUOVE SFIDE PER L'EUROPA A CURA DI CHRISTIAN ROSSI, ALESSIO ZUDDAS

LA SARDEGNA E LE NUOVE SFIDE PER L'EUROPA

a cura di

**CHRISTIAN ROSSI
ALESSIO ZUDDAS**



11,00 EURO



@

aracne





Intervento finanziato con risorse del Consiglio Regionale della Sardegna – Accordo tra il Consiglio Regionale della Sardegna, Commissione speciale per il riconoscimento del principio di insularità, e il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Cagliari.

LA SARDEGNA E LE NUOVE SFIDE PER L'EUROPA

A cura di

CHRISTIAN ROSSI, ALESSIO ZUDDAS





©

ISBN
979-12-218-0481-2

PRIMA EDIZIONE
ROMA 30 DICEMBRE 2022

INDICE

- 7 *Introduzione*
di Christian Rossi, Alessio Zuddas
- 11 Visioni della Sardegna nel XVIII secolo tra contrasti e riforme
di Roberto Ibba
- 31 La politica regionale dell'Unione Europea tra storia e futuro. Quale
opportunità per la Sardegna?
di Christian Rossi
- 37 Integrazione regionale e insularità nel contesto Euro-Mediterraneo il
caso-studio della Sardegna verso la definizione di un GECT (Gruppo
Europeo di Cooperazione Territoriale)
di Carlo Sanna
- 59 Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale una possibile solu-
zione europea
di Alessio Zuddas
- 79 *Autori*

IL GRUPPO EUROPEO DI COOPERAZIONE TERRITORIALE

UNA POSSIBILE SOLUZIONE EUROPEA

ALESSIO ZUDDAS

Introduzione

La Regione Autonoma della Sardegna, in quanto isola, subisce uno svantaggio economico e sociale dovuto alla discontinuità territoriale con la penisola italiana e con il resto del continente europeo. Tale situazione socioeconomica strutturale non è stata colmata, nel corso del processo di integrazione europea, da adeguate politiche e misure comunitarie⁽¹⁾. Dal punto di vista nazionale, su iniziativa del Consiglio Regionale della Sardegna è stata portata a compimento un'importante riforma della Costituzione per il re-inserimento del principio di insularità, primo passo per riaffermare una peculiarità geografica riconosciuta sin dall'immediato dopoguerra, ma venuta meno, nel 2001, dopo la riforma del titolo V della Costituzione nell'ottica del cosiddetto "federalismo fiscale"⁽²⁾ e solo nel 2022 ristabilita. Dal punto di vista europeo, allo stesso tempo, i numerosi finanziamenti attraverso

(1) Tra gli altri, si veda il recente studio portato avanti da I. Musiałkowska, O. Potluka, P. Idczak (Eds.), *Successes & Failures in EU Cohesion Policy: An Introduction to EU cohesion policy in Eastern, Central, and Southern Europe*, Warsaw, De Gruyter, 2020; e l'ESPO Final Report 2013, *The Development of the Islands –European Islands and Cohesion Policy (EUROISLANDS)*.

(2) Si riporta il testo dell'Art. 119, terzo comma, pre-riforma [legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (g.u. 24 ottobre 2001, n. 248)] «Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le isole, lo stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali» e post-riforma «La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante».

i fondi di coesione, i fondi di sviluppo regionale e i programmi di assistenza alle regioni sottosviluppate, non hanno portato alla riduzione del divario tra la Sardegna e il resto delle regioni italiane ed europee.

Nella medesima situazione si trovano le altre isole europee del mediterraneo che, rispetto alle regioni continentali dei paesi di appartenenza, condividono con la Sardegna il succitato svantaggio strutturale. Non si tratta, inoltre, di una situazione temporanea dovuta a calamità naturali o crisi localizzate che, diversamente, permettono di avviare un processo di resilienza sia della società sia del mercato. Per questo motivo, le soluzioni volte a colmare questo divario strutturale non possono che essere mirate e di lungo periodo. I limiti imposti dall'insularità e dall'inadeguatezza delle politiche messe finora in campo hanno evidenziato la necessità di un cambiamento nell'approccio e nello studio delle misure che possono cercare di limitare lo svantaggio e il difficile accesso dei cittadini e delle imprese sarde al territorio e alle opportunità sociali ed economiche del resto del resto dell'Italia e dell'Europa. Nei casi in cui è stato approfondito l'impatto delle politiche di coesione europee e l'incremento dell'euroscetticismo è stato appurato, da diversi studi⁽³⁾, che la mancanza di un impatto tangibile nella vita quotidiana dei cittadini determina un aumento dell'euroscetticismo. In particolare, è stato constatato che gli investimenti finanziati dall'Unione europea sono correlati a un avvicinamento dei cittadini all'Ue solo nei casi in cui tali investimenti determinano un aumento delle opportunità economiche nelle realtà territoriali particolarmente svantaggiate. Per citare Crescenzi, Di Cataldo e Giua «I soldi non possono comprare l'amore per l'Unione europea, ma la loro capacità di generare nuove opportunità locali certamente può farlo»⁽⁴⁾. In molte realtà territoriali europee si è osservato un aumento o una riduzione, dell'euroscetticismo, con una valutazione dei risultati elettorali alle elezioni locali, nazionali ed europee.

(3) A. Rodríguez-Pose, L. Dijkstra, *Does Cohesion Policy reduce EU discontent and Euroscepticism?*, "Regional Studies", 2021, 55:2, 354-369.; R. Crescenzi, M. Di Cataldo, M. Giua, *It's not about the money. EU funds, local opportunities, and Euroscepticism*, "Regional Science and Urban Economics", 2020, 84, 103556.

(4) R. Crescenzi, M. Di Cataldo, M. Giua, *It's not about the money. EU funds, local opportunities, and Euroscepticism*, "Regional Science and Urban Economics", (84)2020.

Su questo frangente, la Sardegna e la Sicilia si sono contraddistinte, nelle ultime elezioni europee, per la scarsissima affluenza alle urne rispetto al resto delle circoscrizioni nazionali (Figura 1). Solo il 37,2% dei cittadini delle due maggiori isole italiane si è recato alle urne, un dato che certifica quanto la disaffezione e la scarsa considerazione per le istituzioni europee sia ormai una tendenza affermata, in particolare in Sardegna, ove solo il 36,25% degli aventi diritto si è recato alle urne il 26 maggio 2019.

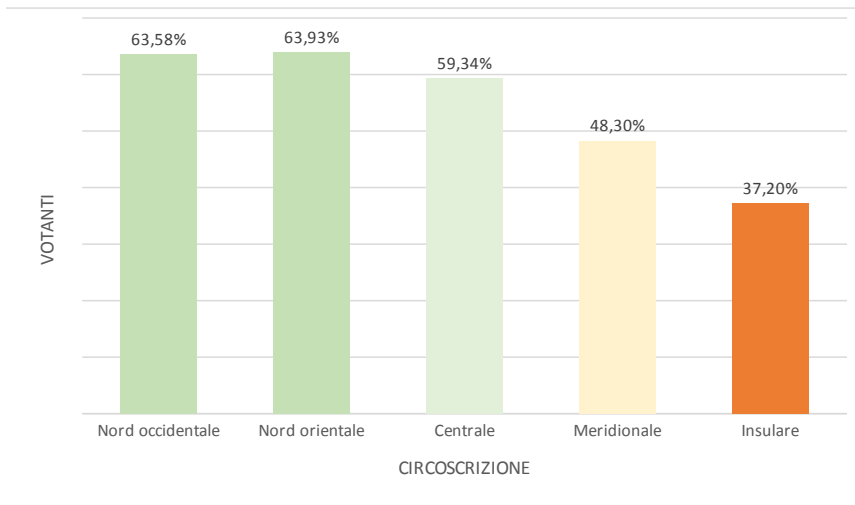


Figura 1. Affluenza elezioni europee 2019 per circoscrizione. Elaborazione dell'autore su dati del Ministero dell'Interno.

Le elezioni europee del 2019 non sono un caso isolato, visto che l'astensione in Sardegna è, sin dalle elezioni del 2009, una tendenza ormai affermata. Il dato dell'affluenza, a prescindere dall'esito politico delle singole tornate elettorali, dimostra come per i cittadini sardi vi sia una notevole distanza tra l'isola e l'Unione europea, una distanza ormai non solo geografica ma anche politica (Figura 2).

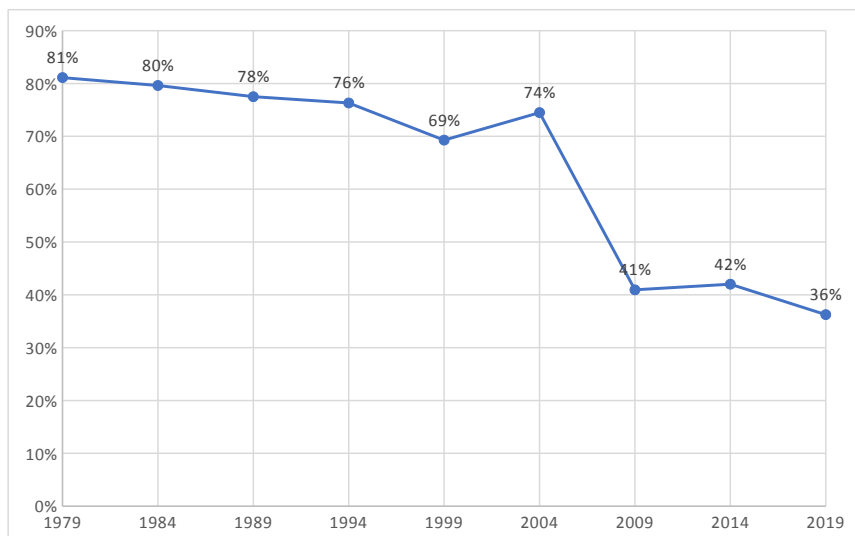


Figura 2. Storico dell'affluenza alle elezioni europee in Sardegna. Elaborazione dell'autore su dati del Ministero dell'Interno.

Vista la solida appartenenza storica e politica dell'Italia, e di conseguenza della Sardegna, alla Comunità economica europea prima, e all'Unione europea poi, è importante riflettere sulle cause di questa distanza tra i cittadini sardi e le istituzioni europee. Gli investimenti europei in Sardegna sono stati numerosi e diversificati nel corso degli anni⁽⁵⁾, con interventi mirati al miglioramento della realtà economica, sociale e culturale del territorio sardo. L'obiettivo strategico volto a ridurre la distanza tra Europa e Sardegna è stato ribadito anche nel Programma regionale di sviluppo della XVI Legislatura approvato dal Consiglio Regionale della Sardegna nel marzo 2020⁽⁶⁾, con particolare attenzione all'efficientamento sia dei collegamenti interni sia di quelli esterni tra la Regione e il resto del continente europeo. In Sardegna, nel corso degli ultimi anni, l'Unione europea è stata percepita, per il tramite delle azioni della Commissione europea, principalmente come un organo

(5) Tra gli altri, Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo di coesione, etc.

(6) Risoluzione 4/2 11/03/2020 – Documento N. 8/XVI presentato dalla Giunta Regionale; <https://www.consreg Sardegna.it/xvilegislatura/documenti-programmi/8>.

di censura delle iniziative e delle proposte politiche che hanno cercato di modificare il sistema di continuità territoriale marittima e aerea per renderlo più efficace ed efficiente nell'intercettare le esigenze di mobilità dei sardi, e non solo.

Secondo le analisi del CRENOS il reddito per abitante della Sardegna nel 2019 è pari al 69% della media europea, in calo rispetto all'anno precedente e molto vicino alla soglia del 65%, che determina l'appartenenza alle regioni più povere dell'Europa. Il 178° posto su 240 regioni europee è la dimostrazione di come la situazione della Regione Sardegna sia difficile sotto tutti i punti di vista. Paragonandola con le altre regioni italiane, questa differenza è ancora più marcata, con regioni settentrionali e centrali come Piemonte, Provincia Autonoma di Bolzano, Toscana e Lazio che superano la media europea⁽⁷⁾. L'impatto dell'insularità sulla popolazione della Sardegna è stato stimato dall'Istituto Bruno Leoni, che ha rilevato quanto il costo dell'insularità sia equivalente a una tassa di 5.700 €/pro capite⁽⁸⁾.

Il presente lavoro è parte di una ricerca preliminare frutto di un accordo tra il Consiglio Regionale della Sardegna, Commissione Speciale per il riconoscimento del principio di insularità, e il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Cagliari. Lo scopo del progetto è quello di individuare possibili azioni, in ottica europea, per colmare il divario tra la Sardegna e il resto del continente europeo, anche alla luce della già citata recente modifica costituzionale che ha introdotto il principio di insularità nella Costituzione italiana.

Tra tutte le proposte e gli approcci per cercare di mitigare, almeno, gli effetti negativi dell'insularità, è opportuno distinguere tra le misure possibili e le proposte difficilmente realizzabili. Se la riforma dei trattati europei e delle principali regole sulla concorrenza potrebbe sembrare la soluzione più rapida, ci si scontra con il lunghissimo processo di revisione dei trattati, che aprirebbe tavoli di negoziato che andrebbero

(7) CRENOS, Economia della Sardegna, 28° Rapporto, 2021, <https://crenos.unica.it/crenoterritorio/pubblicazioni/economia-della-sardegna-28°-rapporto>; 29° Rapporto, 2022, <https://crenos.unica.it/crenoterritorio/pubblicazioni/economia-della-sardegna-29°-rapporto>; si veda, inoltre, Biagi, B., Dettori, B., Paci, R., Usai, S., *Economic development in Sardinia: overcoming the insularity gap*, CRENOS Working Paper 14/2019, <https://crenos.unica.it/crenos/publications/economic-development-sardinia-overcoming-insularity-gap>.

(8) Istituto Bruno Leoni, Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna, 189, agosto 2020.

avanti, nel migliore dei casi, per anni. La riforma della Costituzione, con l'inserimento dell'insularità, è invece il primo passo verso un adeguamento del quadro normativo fondamentale italiano ad altri sistemi che già riconoscono formalmente la situazione di svantaggio⁽⁹⁾. In questo senso, nel quadro normativo europeo sono altresì disponibili strumenti che possono essere attivati dai Paesi membri o dalle stesse regioni dei paesi membri, in caso di necessità di maggiore integrazione di funzioni o specificità territoriali che possano portare un beneficio economico e sociale. La storia dell'integrazione europea, dal secondo dopoguerra a oggi, ha dimostrato come l'approccio funzionale e pratico abbia permesso di fare passi avanti nell'integrazione degli Stati membri. Pur non essendo la soluzione migliore, è stata la soluzione praticabile e alla quale si devono i risultati raggiunti dalla Comunità Economica Europea prima e dall'Unione europea oggi.

La Sardegna, insieme ad altre isole europee del mediterraneo, potrebbe optare per la messa in comune di alcune risorse per poter compensare i disagi dell'insularità insieme alle altre regioni europee che si trovano nella medesima situazione. L'istituzione di un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)⁽¹⁰⁾, potrebbe essere una soluzione per trovare proposte trasversali che intercettino una o più necessità delle regioni insulari europee. Disciplinati dal Regolamento CE 1082/2006⁽¹¹⁾, i GECT hanno una forte connotazione nelle politiche di coesione territoriale, visto anche il rapporto con il Comitato delle Regioni, che mantiene il Registro GECT. Essendo dotato di personalità giuridica, il Gruppo può essere destinatario diretto di fondi per lo sviluppo regionale, di fondi di coesione e fondi sociali europei, volti a raggiungere gli obiettivi dello stesso.

La condizione di insularità, non essendo un fenomeno passeggero o legato a una fase politica o economica della Sardegna, determina uno svantaggio costante e certo nel tempo che necessita di misure specifiche,

(9) Approvata definitivamente il 28 luglio 2022 alla Camera, ha modificato l'Art. 119 con l'inserimento del testo «La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità».

(10) Nel corso del testo sarà indicato con la sigla GECT o "Gruppo".

(11) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006R1082-20140622&from=NL>.

non equiparabili ad altre realtà con “minore capacità fiscale per abitante”⁽¹²⁾. Tale peculiarità è stata riaffermata e ben definita nel Trattato di Funzionamento dell’Unione europea (TFUE) che, all’articolo 174, affronta un tema, quello dell’insularità, che pone gli Stati membri davanti alla necessità di porre in essere misure sia di carattere generale sia di carattere specifico per le isole facenti parte del loro ordinamento. Sin dal Trattato di Roma che, nel 1957, ha istituito la Comunità Economica Europea, è presente un’attenzione particolare per le regioni insulari, seppur limitata alle cosiddette *regioni ultraperiferiche*. È solo nel 1997, con il Trattato di Amsterdam che entra nell’ordinamento europeo una specifica previsione per le regioni insulari che fanno parte dell’Unione europea e che, secondo la nuova formulazione degli artt. 158 e 159, devono essere tenute in considerazione per le loro peculiarità territoriali nella definizione degli strumenti e dei mezzi per l’attuazione delle politiche comunitarie e del mercato interno. La realizzazione dei benefici del mercato interno è oggettivamente viziata dall’insularità, con uno sviluppo economico e sociale che varia da isola a isola, soprattutto in base alle politiche di ciascuna amministrazione locale e di ciascuno Stato membro dell’Unione. Su questo aspetto, è importante riflettere sui diversi approcci all’insularità portati avanti dai singoli Stati membri, che hanno determinato politiche più o meno efficaci. Tuttavia, oltre alle politiche e agli obiettivi economici della Comunità europea prima e dell’Unione poi, è con il Trattato di Maastricht che la *coesione economica e sociale* è una delle priorità fondamentali dell’Unione. Per questo motivo fu creato il Fondo di coesione, strumento che avrebbe dovuto garantire la convergenza economica e sociale delle aree dell’Unione meno sviluppate e in grado di reggere, proprio dal punto di vista economico e sociale, l’impatto della concorrenza e della politica monetaria europea, realizzata poi con l’euro. Tuttavia, come sottolineato nell’analisi del prof. Gaetano Armao, del Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali dell’Università di Palermo⁽¹³⁾

(12) Cfr. Art. 119 Costituzione italiana, <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-v/articolo-119>.

(13) G. Armao, *Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della Macroregione del mediterraneo occidentale*, in R. D’Amico, A. Piraino (a cura di), *Per la Macroregione del mediterraneo occidentale*, Milano, 2017, FrancoAngeli.

dopo trent'anni di politica regionale di coesione dell'UE – e si ritiene sulla scorta della mera analisi dei risultati su base continentale – la maggior parte delle isole europee ha tuttora un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria. Peraltro, se con l'allargamento ad Est la media europea del PIL procapite si è abbassata ciò non ha consentito a diverse regioni insulari di conseguire gli obiettivi di coesione. Peraltro, la possibile riduzione della dotazione delle risorse europee destinate alla politica di coesione in seguito all'uscita del Regno Unito dall'UE rischia di aggravare ulteriormente i divari di sviluppo delle varie regioni non consentendo di affrontare i mutamenti del contesto sociale, economico e ambientale rispetto agli obiettivi europei al 2030.

Una delle più serie ripercussioni della discontinuità territoriale dovuta all'insularità potrebbe essere affrontata con la costituzione di un GECT delle isole europee, che condividono la difficoltà nello spostamento di persone e merci all'interno dell'Unione europea. Tale approccio, che non va a limitare o a sostituire le decisioni politiche degli Stati membri e delle relative autorità regionali, potrebbe permettere di creare una soluzione unica europea che possa agevolare cittadini e imprese delle isole a integrarsi meglio con il territorio e il mercato europeo, abbattendo quella distanza fisica, politica ed economica che l'insularità determina. Si ritiene che la dimensione europea sia da prediligere in quanto con il mercato unico le prospettive e le opportunità per le persone, i prodotti e i servizi della Regione Autonoma della Sardegna nella maggior parte dei casi non abbiano bisogno di transitare per le principali città italiane. Per fare un esempio pratico, l'attuale sistema di continuità territoriale aerea, che privilegia la tutela delle due rotte principali tra gli aeroporti sardi e specifici aeroporti di Roma e Milano, non tiene in considerazione le necessità di mobilità verso altre destinazioni, nazionali ed europee che, seppur coperte da altri vettori, non permettono ai cittadini e alle imprese sarde di avere adeguate garanzie di mobilità da e per l'Isola.

Un GECT dotato di bilancio autonomo potrebbe beneficiare, o veder stanziati dalle autorità regionali che fanno parte del Gruppo, i fondi di coesione destinati alle isole europee per la garanzia alla mobilità, con la possibilità di proporre un sistema unico europeo che possa eliminare le disparità di trattamento dei cittadini delle isole europee.

L'interlocutore diretto sarebbe, quindi, l'Unione europea che nei suoi Trattati e nelle sue strategie di lungo periodo riconosce e sostiene, dal punto di vista politico e finanziario quei paesi che hanno fatto della lotta agli svantaggi dell'insularità una questione di fondamentale coesione sociale europea. Visti i già numerosi GECT istituiti nell'Unione europea, sarebbe opportuno approfondire la dimensione ideale di un GECT dedicato alle isole europee, con la definizione delle autorità locali interessate a trovare una soluzione europea a una condizione, quella dell'insularità, che non si risolverà con il passare del tempo o con interventi di breve periodo e non coordinati tra loro. Uno strumento possibile non per creare vantaggi ma per garantire pari opportunità.

Ipotesi e tempistiche

Nel caso in cui la Regione Sardegna decidesse di farsi promotrice della creazione di un GECT, sarebbe fondamentale definire gli ambiti di applicazione e gli obiettivi. In quanto ente pubblico italiano, fondato ai sensi del Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio⁽¹⁴⁾, è essenziale che vengano definite le competenze di programmi comuni condivisi e attuati dai membri del Gruppo. Per la creazione di un GECT è determinante un lavoro preparatorio tra gli attori coinvolti, della durata flessibile in base alle volontà dei singoli membri, o aspiranti tali. Le autorità regionali europee che vogliono costituire un GECT devono redigere una Convenzione e uno Statuto, che sono sottoposti alle autorità nazionali dei singoli governi coinvolti. Per quanto riguarda l'Italia, i due atti devono essere portati all'attenzione del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che tra i suoi compiti ha quello di istruire le pratiche per la creazione del GECT⁽¹⁵⁾. Una volta ricevute

(14) Modificato dal Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1302&from=EN>

(15) <https://www.affariregionali.it/attivita/aree-tematiche/attivita-internazionale/gruppi-europei-di-cooperazione-territoriale-gect/>.

le bozze dei due documenti, il Dipartimento si occupa di informare i Ministeri interessati dalla costituzione e dalle attività del GECT, raccogliendo i pareri e comunicando eventuali modifiche e integrazioni al soggetto proponente. Raggiunto il consenso tra il governo nazionale e l'autorità regionale, in Italia la costituzione del Gruppo è sancita da un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi della legge 7 luglio 2009, n. 88, che recepisce le disposizioni europee in materia di GECT⁽¹⁶⁾. Sarà cura del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie aggiornare il Registro dei Gruppi europei di cooperazione territoriale, ai sensi del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 ottobre 2009⁽¹⁷⁾.

Le tempistiche di istituzione del GECT sono influenzate da diversi fattori. Dall'invio della bozza della Convenzione e dello Statuto al Governo all'iscrizione nel Registro dei GECT il termine massimo è di sei mesi⁽¹⁸⁾. Trascorso tale termine, è necessaria una formale approvazione da parte dello Stato membro in cui il Gruppo ha sede legale, mentre si può procedere per tacito assenso negli altri casi. Sicuramente, è di rilevanza fondamentale il dialogo preventivo e tecnico con i ministeri coinvolti dagli obiettivi del GECT, così da facilitare la risoluzione di eventuali dubbi interpretativi ancor prima di sottomettere al Governo la bozza della Convenzione e dello Statuto. Tale lavoro preparatorio deve essere svolto, così come in Italia, anche tra le altre autorità regionali coinvolte e i rispettivi Stati membri. Questa fase potrebbe essere facilitata e guidata dalla Regione Sardegna con la creazione di un tavolo tecnico e una cabina di regia di esperti in grado di formulare una prima bozza di Convenzione e di Statuto e di, una volta raccolte le eventuali osservazioni e richieste di modifica di ciascun governo nazionale, fare una sintesi per trovare una versione che possa soddisfare tutti i requisiti legali e politici dei governi e delle autorità regionali coinvolte.

Un altro importante elemento è rappresentato dalla scelta della sede legale del Gruppo, in quanto tale scelta avrebbe delle implicazioni sull'applicazione della normativa nazionale di riferimento e sulla soluzione di eventuali controversie. Tuttavia, oltre alla sede, il GECT

(16) <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009-07-07;88>.

(17) https://www.affariregionali.it/media/93302/dpcm_6_ott_2009.pdf.

(18) Termine fissato dal succitato Regolamento (UE) n. 1302/2013.

può deliberare l'istituzione di altre sedi operative e uffici territoriali in località legate al raggiungimento degli obiettivi. La Sardegna, nel caso in cui prendesse l'iniziativa per la costituzione del Gruppo, potrebbe essere la candidata ideale a ospitarne la sede, con un impatto positivo dal punto di vista istituzionale ed economico, che darebbe seguito all'inserimento del principio di insularità nella Costituzione italiana. La Sardegna si trova, infatti, in un momento in cui il Parlamento ha riconosciuto l'esistenza di una condizione di difficoltà permanente delle regioni insulari, così come già ribadito dalla legislazione europea. Tenuto conto del confronto con le altre isole europee del Mediterraneo, di cui si parla in un altro saggio del presente volume, le autorità regionali della Sardegna possono svolgere il ruolo propulsivo di avvio delle consultazioni per la costituzione del GECT su temi che sono comuni alle altre isole, come quello dei trasporti, da un lato interni, e dall'altro con il resto del continente europeo. L'obiettivo trasporti potrebbe portare il Gruppo a elaborare un sistema, una strategia o una piattaforma in condivisione tra le isole europee, gestita dal GECT, con finanziamenti europei e delle regioni e autorità locali che ne fanno parte, così da garantire il diritto alla mobilità a tutti i cittadini insulari europei. Già nel 2018 la Commissione europea ha ribadito la possibilità per i GECT di poter gestire finanziamenti e servizi transfrontalieri all'interno dell'Unione europea⁽¹⁹⁾. Per la loro composizione, i Gruppi risultano, inoltre, naturalmente favoriti nell'ottenimento di finanziamenti in cui uno dei requisiti fondamentali è l'impatto delle azioni in diversi paesi europei. La mobilità è solo uno dei settori e obiettivi che il Gruppo può affrontare in ottica europea e, a tal proposito, sarebbe importante creare un momento di confronto tra gli attori regionali delle isole europee per comprendere quali obiettivi siano considerati più urgenti. Il tema dei trasporti viene spesso affrontato nei GECT delle aree di frontiera, con l'obiettivo di migliorare la mobilità dei cittadini europei che vivono a ridosso dei confini

(19) Relazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato delle regioni *sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) modificato dal regolamento (UE) n. 1302/2013 per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi*, COM(2018) 597, Bruxelles, 17/08/2018.

degli Stati membri e che hanno esigenze che necessitano di una maggiore integrazione nel trasporto locale e regionale. Un esempio della citata integrazione nel trasporto locale può essere individuato, tra gli altri, nelle attività del GECT *Europaregion Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino* che ha visto la creazione di un abbonamento per il trasporto pubblico locale, integrato tra le aziende di trasporto locale dei membri del Gruppo per gli studenti, e per altri utenti⁽²⁰⁾.

Come sottolineato, non essendo richiesto un passaggio parlamentare per la costituzione del Gruppo, i tempi della sua creazione e operatività sono dettati dal lavoro preparatorio e dal dialogo con i ministeri coinvolti dagli obiettivi del GECT, in un quadro normativo europeo di riferimento che permette alle autorità locali ampia autonomia nell'individuazione degli obiettivi di cooperazione, senza la necessità di formalizzare le proposte e le azioni che il Gruppo potrà in essere per il raggiungimento di tali obiettivi.

Struttura del GECT

La struttura del GECT sarebbe altresì un elemento determinante per poter raggiungere gli obiettivi definiti nella Convenzione. Tra gli organi essenziali devono essere istituiti: l'Assemblea, la Giunta, un/una Presidente, un/una Segretario/a Generale e un Consiglio dei revisori e delle revisore dei conti.

L'*Assemblea* ha il compito di rappresentare i membri del GECT, di deliberare le eventuali modifiche istituzionali e di approvare il bilancio annuale e pluriennale. Interviene, inoltre, in tutte le decisioni che hanno una rilevanza dal punto di vista politico. La rappresentanza di tutti i membri del Gruppo è fondamentale per garantire accesso alle informazioni, alle attività ed equità nella capacità di azione dello stesso.

La *Giunta* definisce gli obiettivi politici e le priorità del GECT e adotta delibere relative all'elaborazione e all'attuazione dei progetti e delle misure correlate agli obiettivi. Propone all'Assemblea le modifiche istituzionali e adotta il bilancio annuale e pluriennale.

(20) <https://www.europaregion.info/it/euregio/progetti/mobilita-trasporti/euregio-ticket/>.

Il/la *Presidente* ha il compito di rappresentare il GECT all'esterno e di agire in suo nome. Presiede sia la Giunta sia l'Assemblea, propone il bilancio e ha il ruolo di elaborare il programma di lavoro. La Presidenza del Gruppo potrebbe essere assegnata a rotazione, secondo una cadenza ben definita nella Convenzione in modo da permettere a tutti i membri di condividere l'esperienza pratica nella sua gestione e rappresentanza.

Il/la *Segretario generale* supporta il/la Presidente, la Giunta e l'Assemblea nelle loro attività e nei loro compiti. È a capo del Segretariato generale e si occupa di gestire le attività e di assicurare l'operatività quotidiana del GECT stesso. Il ruolo fondamentale del Segretariato generale assicura continuità alla gestione dei progetti e delle azioni del Gruppo, con la sua efficacia garantita dal supporto tramite personale dedicato e relative risorse economiche.

Il *Collegio dei revisori e delle revisore dei conti* svolge i controlli finanziari, economici e patrimoniali del GECT e ne verifica la contabilità.

Vista l'esperienza degli altri GECT tutt'ora istituiti e operativi, sarebbe opportuna anche l'istituzione di un *Consiglio dei Comuni*, quale organo consultivo e di supporto all'attività dei già citati organi, che indubbiamente può favorire una costante rappresentazione delle istanze delle comunità e dei cittadini. Data la natura flessibile del Gruppo, è possibile creare anche altri organi che siano ritenuti più efficaci per il raggiungimento degli obiettivi. Questa libertà di iniziativa viene lasciata alla gestione del GECT che, ad esempio, per approfondire e sviluppare meglio i suoi obiettivi e le fonti di finanziamento europeo potrebbe servirsi di una sede distaccata a Bruxelles.

Dal punto di vista organizzativo, il Gruppo può assumere personale, così come può servirsi di personale distaccato dalle autorità regionali dei paesi membri. Questo sistema misto permetterebbe un funzionale bilanciamento tra professionalità già presenti nelle autorità regionali e nuove assunzioni con specifiche competenze per il lavoro e per gli obiettivi del GECT.

Possibili adattamenti allo Statuto Speciale della Sardegna

Una parziale modifica dello Statuto Speciale per la Sardegna⁽²¹⁾ potrebbe favorire l'operatività e le attività di un GECT. Considerate le previsioni in merito alla modifica dello Statuto, gli emendamenti di seguito proposti possono essere effettuati, su richiesta della Regione, con legge ordinaria dello Stato. Ai sensi dell'Art. 54 dello Statuto, infatti, è possibile modificare le disposizioni del Titolo III dello Statuto con leggi ordinarie. Se, come proposto, il GECT dovesse avere obiettivi pratici per migliorare la vita delle cittadine e dei cittadini sardi e delle altre isole europee, favorendo la parità di condizioni con il resto dell'Unione europea, saranno necessarie risorse economiche che garantiscano l'operatività dello stesso. Per colmare gli svantaggi permanenti dovuti alla condizione di insularità, la Regione Sardegna potrebbe farsi promotrice, nei confronti dello Stato, di una riforma dell'Art. 8 (lettera *a* e lettera *c*) e dell'Art. 13.

La lettera *a* dell'Art. 8 potrebbe essere modificata con l'aumento a nove decimi, rispetto agli attuali sette decimi⁽²²⁾, spettanti alla Regione sul gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e giuridiche riscosse nel territorio della Regione. Allo stesso modo, per quanto concerne la lettera *c* del medesimo articolo⁽²³⁾, si suggerisce l'innalzamento del gettito spettante alla Regione a nove decimi anche delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio regionale. La modifica comporterebbe un maggior gettito per la Regione Sardegna e, di conseguenza, la possibilità di poter garantire i servizi che possono essere forniti dal GECT per portare, prima di tutto, alla mitigazione dei disagi dovuti all'insularità.

Per quanto concerne l'Art. 13 dello Statuto, al fine di avere piena iniziativa e competenza regionale, sarebbe opportuna la modifica del testo come segue «La Regione col concorso dello Stato dispone un

(21) In seguito "Statuto".

(22) Attuale formulazione Art. 8, lettera *a*: «dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della Regione».

(23) Attuale formulazione Art. 8, lettera *c*: «dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio regionale».

piano organico per favorire la crescita economica e sociale dell'Isola, al fine di colmare ostacoli permanenti al raggiungimento degli obiettivi di coesione sociale della Repubblica e dell'Unione europea»⁽²⁴⁾. Tale formulazione permetterebbe alla Regione di definire il piano organico e le azioni concrete, tra cui il finanziamento del GECT, per poter colmare gli svantaggi dovuti all'insularità. La Regione Sardegna e i suoi organi sarebbero così in grado di elaborare un piano che preveda il concorso dello Stato, ma che porrebbe al primo posto le esigenze e le peculiarità della Regione, invertendo i ruoli in una decisione che compete e ha un impatto, in primo luogo, sul territorio regionale e, in secondo luogo nazionale.

Un altro aspetto che può essere migliorato, nell'ottica di una maggiore centralità della Regione Sardegna nella pianificazione e nella gestione delle azioni che devono essere portate avanti per mitigare la distanza geografica, economica e sociale dal resto del continente europeo può essere individuato nella modifica dell'Art. 53 dello Statuto⁽²⁵⁾. La Regione dovrebbe, infatti, essere in grado di determinare le tariffe ferroviarie e la regolamentazione dei servizi di comunicazione e di trasporto terrestre, marittimo e aereo che la riguardano. Secondo l'attuale formulazione, invece, la Regione viene "rappresentata" nel caso in cui tali decisioni nazionali interessino l'Isola. Una modifica potrebbe agevolare il lavoro della Regione all'interno di un GECT perché la porrebbe come principale interlocutore con i vettori di trasporto aereo e marittimo che hanno interesse a investire negli scali della Sardegna e nelle sue tratte interne, nazionali e internazionali.

Quale macroregione insulare europea

Una strada per poter affrontare le sfide poste dall'insularità è la creazione di un GECT che istituisca una macroregione delle grandi isole dell'Unione europea con l'obiettivo di trovare una soluzione europea

(24) Attuale formulazione Art. 13: «Lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola».

(25) Per questa modifica, diversamente dalle altre citate, non sarebbe sufficiente una legge ordinaria della Repubblica.

comune. Tale soluzione permetterebbe alle autorità regionali dei diversi Stati membri coinvolti di condividere il medesimo approccio e i finanziamenti europei (e nazionali) per affrontare sfide comuni dettate dalla condizione di insularità. È di fondamentale importanza la definizione delle regioni che potrebbero far parte del GECT, in particolare, in questo studio sono state prese in considerazione due ipotesi di cui la prima (ipotesi A) prevede la creazione di un GECT tra le isole europee del Mediterraneo occidentale, mentre la seconda (ipotesi B) vedrebbe il coinvolgimento delle autorità regionali di tutte le maggiori isole del Mediterraneo.

Lo studio si concentra sulle isole dei paesi in cui vi sono sia regioni insulari sia continentali, escludendo, per differenti competenze e grado di autonomia gli Stati insulari europei del Mediterraneo. Questi ultimi casi si pongono su un livello e un quadro normativo diverso rispetto alle regioni insulari, con poteri diversi rispetto a delle autorità locali. Non è possibile, infatti, fare un paragone tra Sardegna e Malta, viste le possibilità per quest'ultima di poter incidere direttamente a livello europeo e internazionale per assicurare il raggiungimento di determinati obiettivi di mobilità e di compensazione dello svantaggio dovuto all'insularità.

Ipotesi A: Una macroregione insulare del Mediterraneo occidentale

Un GECT formato dalle isole del Mediterraneo occidentale, ossia Baleari, Corsica e Sardegna, sarebbe, probabilmente, di più semplice costituzione perché tra le isole vi sono già ampi contatti e progetti di cooperazione dettati dalla prossimità geografica delle stesse. Per esempio, la Sardegna è molto più vicina alla frontiera francese della Corsica, rispetto alla penisola italiana. Tuttavia, a causa di un mancato coordinamento regionale dovuto ai limiti delle rispettive legislazioni nazionali, sardi e corsi non vedono i loro diritti alla mobilità, e non solo, equamente garantiti a livello nazionale ed europeo. La composizione ristretta del Gruppo garantirebbe una più rapida consultazione tra le parti, essendo necessario dover dialogare con tre governi (Francia, Italia e Spagna) per la definizione degli obiettivi e delle competenze.

Un GECT che includesse le specificità delle Baleari, della Corsica e della Sardegna potrebbe portare a una valorizzazione dei punti di forza di ogni singola autorità regionale, con l'estensione e la creazione di nuovi programmi e iniziative regolamentate e finanziate a livello europeo direttamente al Gruppo, senza dover transitare attraverso le autorità nazionali che, per i loro diversi apparati burocratici, porrebbero dei vincoli di rapidità e di efficacia di intervento.

Tuttavia, un'esclusione delle altre regioni insulari del Mediterraneo potrebbe portare a una contrapposizione tra queste e i membri del GECT, con dei risvolti non prevedibili nel caso in cui vi siano progetti in contrasto con le norme sulla concorrenza e le altre direttive europee. L'esclusione di tali territori potrebbe, inoltre, limitare l'incisività delle iniziative del Gruppo, in quanto rappresentante di una sola parte delle regioni insulari europee, con delle limitazioni forti dal punto di vista dell'efficacia nelle trattative o nell'assegnazione di fondi specifici per le regioni che permangono in situazioni di difficoltà economica e sociale rispetto al resto del continente europeo.

Ipotesi B: Una macroregione insulare europea

Un GECT formato da tutte le isole europee del Mediterraneo includerebbe Baleari, Corsica, Creta, Rodi, Sardegna e Sicilia, con il conseguente coinvolgimento dei governi di Francia, Grecia, Italia e Spagna. La composizione allargata richiederebbe sicuramente più tempo per la definizione degli obiettivi del Gruppo ma, allo stesso tempo, permetterebbe di creare un fronte unitario delle regioni insulari rispetto a qualsiasi altra istituzione nazionale ed europea. Il Gruppo si potrebbe porre, quindi, come legittimo rappresentante e portatore degli interessi, rispetto agli obiettivi stabiliti, di tutte le isole europee del Mediterraneo e della loro popolazione. Questo approccio permetterebbe di creare un collettore privilegiato di finanziamenti e opportunità di sviluppo e crescita, sempre legati agli obiettivi del GECT, tali da semplificare la realizzazione e l'implementazione di progetti comuni a tutte le isole. Se uno degli obiettivi del Gruppo fosse quello di creare condizioni di trasporto eque per i cittadini insulari dell'Unione europea, sarebbe di

più semplice implementazione la creazione e il finanziamento, di un solo modello di continuità territoriale aerea e marittima sia tra le isole e il resto del continente europeo sia tra le isole stesse. Con questa composizione, il Gruppo sarebbe anche più solido nelle sue proposte che, sempre nel rispetto delle regole europee sulla concorrenza, potrebbero garantire un sistema di trasporti che ponga gli abitanti delle isole sullo stesso piano di equità del resto della popolazione europea, sia per quanto concerne i trasporti, sia per quanto concerne altri obiettivi di sviluppo e cooperazione tra le isole stesse. Nel caso in cui, ad esempio, tutte le isole europee del Mediterraneo si facessero promotrici della necessità di un azzeramento (o una forte riduzione e semplificazione) delle imposte nei porti e negli aeroporti insulari, così da permettere una riduzione dei costi di trasporto delle merci e dei passeggeri, in regime di libero mercato, tale proposta potrebbe essere sostenuta in sede europea oltre che dalle autorità regionali nelle sedi nazionali, da tutti i governi parte del GECT. Se dal punto di vista legislativo vi sono questioni che meritano uno studio approfondito, dal punto di vista operativo un GECT sarebbe in grado di fornire servizi tali da realizzare le proposte che fanno parte dei suoi obiettivi e sono condivise da tutte le autorità regionali che fanno parte del Gruppo, promuovendo azioni dirette o compensazioni che producono i medesimi risultati delle stesse.

Conclusioni

Il permanente svantaggio dovuto all'insularità ha fortemente condizionato lo sviluppo economico della Regione Sardegna, con l'applicazione di norme e regolamenti nazionali e comunitari che hanno trovato applicazione comune e uniforme nel territorio nazionale, ma che non hanno tenuto conto dello svantaggio economico e commerciale dovuto, tra le altre cose, al più alto costo dei trasporti da e per l'Isola. Le aziende e le imprese sarde, di qualsiasi settore, hanno dei costi di logistica più alti delle concorrenti nazionali ed europee, proprio perché i tempi e i costi dei trasporti marittimi, aerei, su rotaia e su gomma, incidono fortemente sulla competitività dei prodotti sardi. Diversamente dalle altre realtà produttive nazionali, per le imprese sarde non è possibile

assicurare ragionevoli tempi di consegna, poiché entra in gioco l'indispensabile trasporto marittimo o aereo nella determinazione dei tempi e nei costi di trasporto.

Così come avviene per il trasporto delle persone, il ridotto mercato regionale non è appetibile per molti vettori privati, con la riduzione dell'offerta di trasporto interno delle merci che la rende non competitiva e molto limitata. Tali limitazioni hanno influito sullo sviluppo sociale ed economico dell'isola, con uno svantaggio difficile da colmare in una regione che, per i già citati motivi, ha deficit infrastrutturali e di capitale umano non indifferenti. Nonostante l'iniziale ottimismo, il fallimento delle politiche di industrializzazione, calate dall'alto e applicate senza avere un adeguato tessuto economico e infrastrutturale regionale hanno, probabilmente, peggiorato e limitato ancor più lo sviluppo economico e sociale dell'Isola⁽²⁶⁾. In un quadro politico e istituzionale nazionale fortemente indirizzato verso nuove forme di decentramento e maggiore autonomia, come richiesto da alcune Regioni a statuto ordinario in base alle possibilità previste dalla Costituzione, le Regioni a statuto speciale, come la Sardegna, hanno bisogno e rendono indispensabile un rilancio della loro autonomia ed efficacia nel quadro europeo.

Lo studio si è concentrato sulla possibilità di istituire un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale che possa fornire alla Sardegna, insieme alle altre isole europee, uno strumento operativo per rilanciare il suo sviluppo economico, politico e sociale fortemente minato e rallentato dalla permanente condizione di insularità. La distanza dal resto del continente europeo ha, infatti, dimostrato come sia necessario un nuovo approccio all'insularità, che può essere favorito dal quadro normativo europeo esistente, con la partecipazione delle isole europee del Mediterraneo. Per quanto riguarda la composizione del GECT, considerati tutti gli aspetti e le implicazioni, si ritiene preferibile adottare l'ipotesi che prevede la costituzione di un Gruppo che include tutte le isole europee del Mediterraneo. Vista la natura del GECT e delle

(26) Si vedano, tra gli altri, gli studi del prof. Gianfranco Bottazzi, *E l'isola va. La Sardegna nella seconda modernizzazione*, Il Maestrale, Nuoro, 2022; G. Bottazzi, *I fattori immateriali dello sviluppo. Riflessioni sulla Sardegna in prospettiva europea*, CUEC, Cagliari, 2013; G. Bottazzi (a cura di), *Come è difficile spendere. L'esperienza dei Fondi Strutturali in Sardegna*, FrancoAngeli, Milano, 2001.

sue caratteristiche volte a mitigare gli effetti dell'insularità, un Gruppo costituito da tutte le isole del Mediterraneo potrebbe essere più efficace sia nel negoziare fondi e programmi dedicati alle isole, sia nel fronteggiare sfide e necessità che le stesse si troveranno ad affrontare nei prossimi anni. Una piattaforma comune come quella costituita dal GECT potrebbe fornire anche strumenti utili a elaborare successive azioni volte a contrastare, ad esempio, gli effetti dei cambiamenti climatici e delle migrazioni interne e internazionali, comuni alle località costiere, e non solo, delle isole. Come ribadito dalla Commissione europea nel 2018, è importante sottolineare l'efficacia del GECT non solo nell'ottenimento di finanziamenti europei dedicati ma, soprattutto, nella possibilità per determinati Gruppi di diventare centri di gestione di programmi europei. In questo senso, vista la natura transfrontaliera dei GECT, una cooperazione tra le isole europee potrebbe essere una soluzione ideale.

La Sardegna ha tutti i requisiti e le caratteristiche per assumere il ruolo di capofila nell'apertura del dialogo con le altre isole europee del Mediterraneo, visti gli svantaggi che l'insularità continua a produrre nel tessuto economico e sociale della Regione. Il rilancio dell'autonomia regionale potrebbe trovare pieno riconoscimento all'interno del contesto normativo e politico europeo, nel quale vi è un importante riconoscimento delle caratteristiche permanenti delle regioni insulari. Inoltre, la profonda attenzione che sia il Parlamento europeo sia il Comitato delle regioni pongono nei confronti della reale attuazione delle politiche di coesione sociale dell'Unione, offre un ulteriore spunto per l'azione unitaria delle regioni insulari del Mediterraneo. Nell'attuale contesto economico, politico e sociale la Sardegna si trova a fronteggiare sfide che vanno oltre i confini nazionali, ma che saranno fondamentali nel processo di integrazione europea, per il futuro non solo dell'Isola ma di tutta l'Unione europea.